

O direito à segurança alimentar no Brasil

Arthur Pinheiro Chaves*

Sumário

1 Princípios e disposições gerais de ordem constitucional; 1.1 Direito humano à alimentação adequada (DHAA); 2 Legislação infraconstitucional e regulamentos; 2.1 Evolução histórica legislativa; 2.2 Segurança alimentar e direito do consumidor; 2.2.1 Direito do consumidor e regulamentação da rotulagem alimentar; 2.3 Organismos geneticamente modificados (OGM) e segurança alimentar; 3 Órgãos de regulamentação, fiscalização e controle; 3.1 A Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária); 3.2 O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa; 4 Responsabilidade penal e sanções; Aspectos conclusivos; Bibliografia.

1 Princípios e disposições gerais de ordem constitucional

A Constituição Federal de 1988, em sua redação original, não trouxe a previsão explícita do direito à segurança alimentar, podendo-se, entretanto, vislumbrá-lo implicitamente no rol de direitos individuais previstos no art. 5º, que considera como direitos fundamentais a inviolabilidade do direito à vida e à saúde, cabendo ao Estado o dever de garanti-los, bem como em outros dispositivos constitucionais relacionados no Título da Ordem Social¹.

No que concerne à proteção do consumidor, também ligada à preservação da segurança alimentar, a Constituição de 1988 contemplou pela primeira vez na história constitucional do País a sua previsão expressa no art. 5º, XXXII: “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”. Inserida dentre os princípios da Ordem Econômica, consoante disposto no inciso V do art. 170 da CF/1988, a defesa do consumidor só pode ser atendida de forma satisfatória, observada existência

digna e os ditames da justiça social, conforme previsão do *caput* do mencionado artigo, considerando-se o direito à segurança alimentar, ante a sua intrincada relação com direitos fundamentais como a saúde e a vida.

No que concerne à distribuição de competência legislativa relacionada ao tema, dispõe o art. 24 da Carta Maior que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre responsabilidade por dano ao consumidor (inciso VIII), bem como defesa da saúde (inciso XII), sendo os Estados membros titulares de competência suplementar, complementar ou supletiva, conforme o caso, em relação aos temas mencionados (§§ 1º, 2º e 3º do art. 24 da CF/1988).

Na esfera administrativa a Constituição Federal estatui, no seu art. 23, a atribuição comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para cuidar da saúde e assistência pública (inciso II); fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (inciso VIII) e combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (inciso X).

1.1 Direito humano à alimentação adequada (DHAA)

Com a proposta de emenda à Constituição (PEC), aprovada no ano de 2010, houve a inclusão explícita do direito à alimentação na Constituição Federal (Emenda Constitucional 64/2010) em seu art. 6º², marcando-se o perfil da segurança alimentar no País, que além de visar à garantia da qualidade ganhou aspecto nitidamente social, no sentido da necessidade de adoção de políticas públicas que visem garantir um mínimo existencial digno relativo ao consumo diário de alimentos, em imposição de caráter positivo para o Estado³.

* Doutorando em Direito Público pela *Università degli Studi di Pavia* – Membro do grupo de estudo em Direito comparado *Progetto Saltum in Tema di Sicurezza Alimentare* da *Università degli Studi di Pavia* e Região da Lombardia/Itália – Juiz federal na Seção Judiciária do Estado do Pará/TRF1.

¹ O direito à segurança alimentar pode ser vislumbrado, ainda que de forma indireta, nos arts. 3º; 5º, *caput* XXII; 6º; 7º, IV; 23, VIII e X; 170; 184; 186; 193; 196; 200, VI; 203; 208, VII; 226 §8º e 227 da CF/1988, bem como no art. 79 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

² Com a inserção o art. 6º passou a ter a seguinte redação, introduzido o termo alimentação: “São direitos sociais a *alimentação*, a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Regulamenta referido dispositivo, no aspecto do combate à fome, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – Losan – Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006.

³ Pesquisa do IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Segurança Alimentar 2004*, revelou que cerca de 72 milhões de brasileiros,

A positivação constitucional explicitou a noção de direito humano à alimentação adequada (DHAA), entendido como o direito fundamental à alimentação saudável, fácil de ser conseguida, de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e regular, sustentável do ponto de vista ambiental, econômico e social e respeitando a diversidade cultural do País. No dizer de Ela Wiecko Volkmer de Castilho, o perfil assumido pelo DHAA

[...] é representativo da natureza dos direitos humanos: universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter relação em sua realização. Com efeito, difícil realizar o DHAA sem a perspectiva do direito à saúde, do direito ao meio ambiente equilibrado, do direito à diversidade cultural e dos outros direitos econômicos, sociais e culturais⁴.

Não restou, contudo, isenta de críticas a mencionada positivação constitucional, ante o seu caráter eminentemente programático, com a possibilidade do efeito paradoxal de esvaziamento do direito previsto, em face da dificuldade de seu efetivo cumprimento por parte do Estado e da mera satisfação política atingida com sua previsão.

Contra a restrição apontada, contudo, se podem colher diversos argumentos, na medida em que, como aponta George Marmelsein

[...] as alegações de negativa de efetivação de um direito econômico, social e cultural [...] devem ser sempre analisadas com desconfiança. Não basta simplesmente alegar que não há possibilidades financeiras, é preciso demonstrá-la⁵.

A crítica ao esvaziamento do direito positivado, pelo caráter eminentemente programático, pode ser rebatida, ademais, com a adoção de noções como a de mínimo existencial, em que se defende que o conteúdo essencial dos direitos sociais têm um grau de fundamentalidade capaz de gerar, por si só, direitos subjetivos aos respectivos titulares. O direito à alimentação, como manifestação do mínimo

existencial, se identificaria então com a preservação de um requisito básico para a afirmação plena do potencial de desenvolvimento físico do ser humano e da preservação de sua dignidade⁶, cabendo ao Estado a sua preservação incondicional, provendo as condições para que indivíduos e comunidades recuperem a capacidade de produzir ou adquirir a sua própria alimentação, nas situações em que seja inviabilizado o acesso a uma alimentação e nutrição dignas, especialmente em circunstâncias estruturais de penúria, sem poder se ater a restrições de caráter exclusivamente orçamentário e financeiro⁷.

Outro argumento que se pode opor reside na garantia do princípio da proibição de retrocesso social em relação ao direito à alimentação. Referido princípio está centrado no reconhecimento do grau de vinculação do legislador aos ditames constitucionais relativos aos direitos sociais, significando que uma vez alcançado determinado grau de concretização de uma norma constitucional definidora de direito social, de prestação a ser seguida pelo Estado e pela sociedade, fica o legislador proibido de suprimir ou reduzir essa concretização sem a criação de mecanismo equivalente ou substituto⁸. No dizer de J. J. Gomes Canotilho

[...] os direitos sociais apresentam uma dimensão subjetiva, decorrente da sua consagração como verdadeiros direitos fundamentais e da radicação subjetiva das prestações, instituições e garantias necessárias à concretização dos direitos reconhecidos na Constituição, isto é, dos chamados direitos derivados à prestações, justificando a sindicabilidade judicial da manutenção de seu nível de realização, restando impedida qualquer tentativa de retrocesso social. Assumem, pois, a condição de verdadeiros direitos de defesa contra as medidas

aproximadamente 40% da população, vive com algum grau de insegurança alimentar, no sentido de falta de alimento. Destes, 14 milhões, ou seja, 7,7% da população vive em estado de insegurança alimentar grave, o que reforça a importância da explícita previsão constitucional. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/suplalimentar2004/supl>>. Acesso em: 5 out. 2011.

⁴E. VOLKMER DE CASTILHO. *Dicionário de Direito Humanos – Alimentação*. Disponível em: <<http://www.esmpu.gov.br/dicionario>>. Acesso em: 22 set. 2011.

⁵G. MARMELESTEIN. *Curso de Direitos Fundamentais*. Ed. Atlas: São Paulo, 2008.

⁶Na lição de F. VALENTE: “o acesso à alimentação é um direito humano em si mesmo, na medida em que a alimentação constitui-se no próprio direito à vida. Negar este direito é antes de mais nada, negar a primeira condição para a cidadania, que é a própria vida”. In F. VALENTE. *Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas*. Cortez Editora, São Paulo, 2002. p. 137.

⁷O Supremo Tribunal Federal tem adotando a teoria do mínimo existencial, como se percebe do decidido na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 54, rel. Min. Celso de Mello.

⁸O Supremo Tribunal Federal (STF) lançou o primeiro pronunciamento sobre a matéria por meio do acórdão prolatado na ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) 2.065-0-DF, relator originário, Min. Sepúlveda Pertence, que admitia a inconstitucionalidade de lei que simplesmente revogava lei anterior necessária à eficácia plena de norma constitucional e reconhecia uma vedação genérica ao retrocesso social. Outras decisões do STF trataram do tema, como as ADIs 3.105-8-DF e 3.128-7-DF, o MS 24. 875-1-DF e, mais recentemente, a ADI 3.104-DF.

de natureza retrocessiva, cujo objetivo seria a sua destruição ou redução⁹.

Ademais, como afirmado por Bobbio, a mera previsão dos direitos humanos tem a grande função prática de emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos sociais¹⁰.

Percebe-se, portanto, que a crítica à positivação do direito à alimentação pelo seu caráter eminentemente programático não pode servir como forma de neutralização, *a priori* e pela via interpretativa, do direito social como recém-reconhecido pela Constituição. A postura a ser adotada é no sentido contrário, levando-se em conta a realidade social e econômica do País. Há que se partir do texto constitucional e de como ele passou a consagrar o direito fundamental à alimentação para procurar efetivá-lo, inclusive com o auxílio de conceitos como os do princípio do mínimo existencial e da proibição de retrocesso, estabelecendo que o Estado pode e deve efetivar o direito à alimentação, ainda que se deixe espaço para discussão dos limites e possibilidades, sem, contudo, se perder de vista o fim último de implementação do acesso universal aos alimentos que a previsão do Direito Constitucional representa, entendido de forma ampla, englobando não só alimentação segura do ponto de vista sanitário, com formas de produção ambientalmente sustentáveis, livre de contaminantes físicos, químicos e biológicos e de organismos geneticamente modificados, mas também considerando o acesso físico e econômico como condição essencial a ser atendida, ou seja, direito à alimentação acessível física e financeiramente, com acesso permanente e regular, de forma socialmente justa.

2 Legislação infraconstitucional e regulamentos

2.1. Evolução histórica legislativa

Vista a previsão de ordem constitucional, para entender e qualificar melhor a exposição do tema da segurança alimentar no Brasil, necessário se faz, ainda, uma breve retrospectiva histórica dos diplomas legais que regulam a matéria.

Um dos primeiros diplomas a tratar sobre o tema foi a Lei 1.283, de 18 de dezembro de 1950, que

dispunha sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal.

Posteriormente, adveio o Decreto-Lei 986, de 12 de outubro de 1969, que instituiu normas básicas sobre alimentos, objetivando “a defesa e a proteção da saúde individual e coletiva, no tocante a alimentos, desde a sua elaboração até o seu consumo” (art. 1º, Decreto-Lei 986/1969). Regulamentou, ademais, o registro e o controle dos alimentos, a respectiva rotulagem, o uso de aditivos, os padrões de identidade e qualidade, a ação fiscalizadora, com a previsão de procedimento, infrações e penalidades, bem como a regulamentação dos estabelecimentos produtores.

Mais adiante, foi editada a Lei 6.437, de 20 de agosto de 1977, que configura infrações à legislação sanitária federal e estabelece as sanções respectivas.

Já sob o novo regime constitucional, em 1990, tem-se a edição da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção e defesa do consumidor (CDC – Código de Defesa do Consumidor), regulando, entre outros aspectos, o direito à informação no que concerne ao consumo de alimentos.

No mesmo ano vem editada a Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, conhecida como Lei Orgânica da Saúde, que em seu art. 6º, inciso IV, inclui no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS) a vigilância nutricional e a orientação alimentar.

A obrigação de o Estado brasileiro proteger e promover a segurança alimentar voltada para a situação específica de vulnerabilidade da criança e do adolescente (art. 4º), bem como da gestante e nutriz (art. 8º, § 3º), encontrou ressonância com a edição da Lei 8.069/1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A Lei 9.782, de 26 de janeiro de 1999, definiu o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e criou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

A etapa seguinte advém com a edição da Lei 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamentando os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, criando o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestruturando a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio e dispondo sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB.

⁹ J. J. GOMES CANOTILHO. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 539.

¹⁰ N. BOBBIO. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 29.

A Lei 10.689, de 13 de junho de 2003 cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. Na esteira do mencionado diploma, em seguida, vem editada a Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan. No mesmo âmbito, Lei 10.836/2004 que cria o Programa Bolsa Família (Renda Mínima).

Do exposto, percebe-se que a evolução da legislação federal que rege a matéria se deu de um estágio inicial de preocupação de caráter estritamente administrativo-sancionatório para posterior assunção de enfoque notadamente marcado pela ligação do direito à segurança alimentar com direitos de natureza coletiva e difusa como o direito à saúde, o direito ambiental, a proteção do consumidor, da criança e do adolescente e a regulamentação de organismos geneticamente modificados¹¹.

2.2 Segurança alimentar e direito do consumidor

Dentre os artigos constantes do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990) mais diretamente relacionados com a segurança alimentar, merecem destaque aqueles relacionados ao direito à informação, como o disposto no art. 6º, I e III, que diz que

[...] são direitos básicos do consumidor a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos; a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem, [assim como o disposto no art. 8º, que aduz que] os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer hipótese, a dar as informações necessárias e adequadas a seu respeito, [acrescentando que] em se tratando de produto industrial, ao fabricante cabe prestar as informações a que se refere este artigo, através de impressos apropriados que devam acompanhar o produto¹².

Forma de materialização do direito à informação em matéria de segurança alimentar ocorre através da rotulagem nutricional adequada, completa, clara e precisa, na medida em que os rótulos são elementos essenciais de comunicação entre fornecedores de alimentos e consumidores e que através da rotulagem nutricional adequada se pode facilitar o conhecimento das propriedades nutricionais dos alimentos, permitindo-se o seu consumo seguro. Nesse sentido dispõe o art. 31 do CDC que

[...] a oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

2.2.1 Direito do consumidor e regulamentação da rotulagem alimentar

Dispõe o art. 55, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor que a

[...] União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias.

Com fulcro nesse dispositivo, destaca-se a atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, órgão no Brasil responsável, entre outras funções, pela regulação da rotulagem de alimentos, a qual editou a Resolução – RDC (Resolução de Diretoria Colegiada) 360/2003¹³, que estabelece a obrigatoriedade e a regulamentação básica concernente à rotulagem nutricional dos alimentos produzidos e comercializados, qualquer que seja sua origem, embalados na ausência do cliente e prontos para serem oferecidos aos consumidores (art. 1º), bem como torna explícito que o descumprimento de referida obrigação constitui infração sanitária, sujeita às sanções previstas na Lei 6.437/1977, a qual estabelece no seu art. 10, inciso

¹¹ No que concerne ao aspecto instrumental (processual), vale destacar, ainda, o importante marco do advento da Lei 7.347 de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, dando não só ao Ministério Público, mas também a associações ligadas à proteção dos direitos difusos e coletivos elencados, poderoso meio processual inspirado nas *class actions*.

¹² A respeito do tema vale conferir: J. FILOMENO. *Manual de Direitos do Consumidor*. São Paulo: Atlas, 1991, bem como E. SAAD.

Comentários ao Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: LTr.

¹³ Referido ato foi editado levando em consideração a necessidade de se estabelecer a uniformização da rotulagem nutricional que devem ter os alimentos embalados que sejam comercializados no âmbito do Mercosul, com o objetivo de facilitar a sua livre circulação e evitar obstáculos técnicos ao comércio, conforme Resoluções GMC 44/2003 e 46/2003.

XV, as penalidades administrativas de advertência, inutilização do produto, interdição do produto, e/ou multa para a infração sanitária “de rotular alimentos e produtos alimentícios contrariando as normas legais e regulamentares”, sem prejuízo das sanções de natureza civil ou penal cabíveis (art. 2º da Lei 6.437/1977).

De acordo com a resolução a rotulagem nutricional compreende a declaração de valor energético e nutrientes, bem como a declaração de propriedades nutricionais (informação nutricional complementar), devendo ser declarados obrigatoriamente os seguintes nutrientes, caso presentes: valor energético, carboidratos, proteínas, gorduras totais, gorduras saturadas, gorduras trans e sódio (art. 3º da RDC 360/2003).

A informação nutricional, ademais, deve ser expressa por porção do alimento em gramas ou mililitros, indicando a quantidade média do alimento que deveria ser consumida por pessoas saudáveis, maiores de 36 (trinta e seis) meses, em cada ocasião de consumo. Deve-se incluir o percentual de valor diário, bem como a medida caseira correspondente normalmente utilizada pelo consumidor para medir alimentos, como fatias, unidades, pote, xícaras, copos, colheres de sopa, de forma a auxiliar o melhor entendimento das informações nutricionais.

Além da informação nutricional obrigatória, o rótulo dos alimentos deve conter a lista de ingredientes que compõem o produto, permitindo ao consumidor identificar a presença de elementos e adequando o seu consumo a eventual restrição de saúde, como no caso da presença do açúcar em relação ao portador do *diabetes mellitus*.

Deve constar da rotulagem, ademais, a origem, ou seja, a informação de procedência que permita que o consumidor saiba quem é o fabricante do produto e onde ele foi fabricado, facilitando o seu acesso. O prazo de validade, em que deve constar pelo menos o dia e o mês, quando o prazo de validade for inferior a três meses, e o mês e o ano para produtos que tenham prazo de validade superior a três meses, bem como o lote de produção, facilitando o recolhimento e análise do produto, na hipótese de ocorrência de algum problema com o respectivo lote.

A propaganda nutricional, por sua vez, não pode apresentar palavras ou qualquer representação gráfica que possa tornar a informação falsa, ou que possa induzir o consumidor ao erro, nem se devem destacar em propaganda na rotulagem propriedades que os alimentos não possuam ou não possam ser demonstradas, como indicar que o alimento possui

propriedades medicinais ou terapêuticas ou aconselhar o seu consumo como estimulante para melhorar a saúde, para prevenir doenças ou com ação curativa.

2.3 Organismos geneticamente modificados (OGM) e segurança alimentar

O tema concernente aos OGM (organismos geneticamente modificados) põe em estreita relação o meio ambiente, saúde e a segurança alimentar, como se percebe do disposto no art. 225 da Constituição Federal que estabelece a necessidade do controle de produção, comercialização e emprego de técnicas que comportem “risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente” (inciso V). A relação se revela mais nítida na aplicação do princípio da precaução, que além de encontrar direta derivação constitucional (do mencionado art. 225), passou a ser *ius scriptum* no Brasil com assinatura da Convenção sobre a Diversidade Biológica, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO/1992, a qual foi aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada pelo Decreto 2.519, de 16 de março de 1998.

O princípio da precaução aponta no sentido de que, havendo incerteza científica sobre determinada prática de potencial danoso, devem ser adotadas medidas técnicas e legais para prevenir e evitar perigo de dano à saúde antes mesmo da existência de provas irrefutáveis de sua nocividade¹⁴. O princípio da precaução, contudo, não implica proibição absoluta de se utilizar tecnologia nova que implique manipulação de OGM. O princípio não pode ser interpretado, à luz da Constituição brasileira, como uma proibição absoluta do uso de tecnologia na agricultura, por exemplo, porque o constituinte estabeleceu que a política agrícola leve em conta, principalmente, o incentivo à pesquisa e à tecnologia (art. 187, II, da CF/1988), bem como estatuiu a necessidade de compatibilização dos interesses dos consumidores com o desenvolvimento econômico e tecnológico do País (art. 170, V c/c art. 218 da CF/1988).

Em nível infraconstitucional, a primeira norma específica sobre o tema foi a Lei 8.974/1995, posteriormente revogada pela Lei 11.105/2005, que estabelece normas de segurança e mecanismos de

¹⁴ A respeito do conceito do princípio de precaução e de sua relação com o princípio de prevenção vale conferir lição do Prof. Giovanni Cordini em in G. CORDINI, P. FOIS e S. MARCHISIO. *Diritto ambientale – Profili internazionali europei e comparati*. Torino. G. Giappichelli Editore, 2008, p. 192.

fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM, regulamentada pelo Decreto 5.591/2005.

A lei conceitua OGM (organismo geneticamente modificado) como todo organismo cujo material genético (ácido desoxirribonucléico – ADN e ácido ribonucléico – ARN) tenha sido modificado por qualquer técnica de engenharia genética. Derivado de OGM, por sua vez, é todo produto obtido de OGM e que não possua capacidade autônoma de replicação ou que não contenha forma viável de OGM (art. 3º, IV e V da Lei 11.105/2005).

Os interessados em realizar atividade que envolva OGM e seus derivados relacionados, inclusive, ao desenvolvimento tecnológico e à produção industrial de alimentos, deverão requerer autorização à Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio. As organizações públicas e privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, financiadoras ou patrocinadoras de atividades ou de projetos ligados a OGM, por sua vez, devem exigir dos patrocinados a apresentação de Certificado de Qualidade em Biossegurança, emitido pela CTNBio, sob pena de se tornarem corresponsáveis pelos eventuais efeitos decorrentes do descumprimento da Lei 11.105/2005 (art. 2º, § 2º e 3º).

A CTNBio – Comissão Técnica Nacional de Biossegurança é instância colegiada multidisciplinar de caráter consultivo e deliberativo, integrante do Ministério da Ciência e Tecnologia, com atribuição para prestar apoio técnico no estabelecimento de normas referentes à autorização para atividades que envolvam pesquisa e uso comercial de OGM e seus derivados, com base na avaliação de risco zootossanitário, à saúde humana e ao meio ambiente (arts. 10 e 14, XX da Lei 11.105/2005), através de testes de biossegurança, como o da equivalência substancial¹⁵.

Além da CTNBio, a lei cria o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS) para a formulação e implementação da Política Nacional de Biossegurança (PNB) cabendo-lhe analisar, a pedido da CTNBio, quanto aos aspectos da conveniência e oportunidade socioeconômicas e do interesse nacional, os pedidos de liberação para uso comercial de OGM e seus derivados (art. 8º da Lei 11.105/2005).

A lei em análise prevê como sanções decorrentes de infrações administrativas pelo descumprimento dos seus dispositivos, além de medidas de natureza cautelar, a apreensão de OGM e seus derivados, a suspensão de venda de OGM e seus derivados, embargo da atividade, interdição parcial ou total do estabelecimento, atividade ou empreendimento, suspensão do registro, licença ou autorização e cancelamento de registro, licença ou autorização (art. 21, parágrafo único, III a VIII, da Lei 11.105/2005).

Por fim, de forma a garantir o direito à informação, prevê a lei a criação do Sistema de Informações em Biossegurança – SIB, no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, destinado à gestão das informações decorrentes das atividades de análise, autorização, registro, monitoramento e acompanhamento das atividades que envolvam OGM e seus derivados.

Ainda relacionado ao direito à informação, o art. 40 da lei estatui que os alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de OGM ou derivados deverão conter informação nesse sentido em seus rótulos¹⁶. A informação deverá constar, em destaque, no painel principal e em conjunto com o símbolo definido mediante ato do Ministério da Justiça¹⁷. A informação também deverá constar do documento fiscal, de modo a acompanhar o produto ou ingrediente em todas as etapas da cadeia produtiva. O consumidor deverá ser informado sobre a espécie doadora do gene no local reservado para a identificação dos ingredientes (art. 2º, Decreto 4.680/2003).

No âmbito jurisprudencial, vale destacar a respeito do tema OGM, decisão adotada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região¹⁸, no ano de 2004. Tratou-se de processo originado de apelações cíveis interpostas pela União Federal e por duas empresas ligadas ao agronegócio, impugnando sentença proferida em ação civil pública, ajuizada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC. O ato jurídico posto *sub judice* foi objeto de processo administrativo no qual a ré-apelante, na qualidade de possuidora do Certificado de Qualidade em Biossegurança, requereu à CTNBio a liberação comercial de soja geneticamente

¹⁵ Elaborado pela OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) em 1993 e adotado pela FAO e pela OMS em 1996 para se comparar alimentos derivados dos recentes avanços da biotecnologia com seus análogos convencionais.

¹⁶ Regulamentando tal dispositivo o Decreto 4.680/2003.

¹⁷ A Portaria 2.658/2003 define o símbolo de que trata o art. 2º, § 1º, do Decreto 4.680, de 24 de abril de 2003. A Instrução Normativa 1/2004 define os procedimentos complementares para aplicação do Decreto 4.680, de 24 de abril de 2003.

¹⁸ AC (Apelação Cível) 1998.34.00.037682-0/DF, da relatoria da Des. Federal Selene Almeida.

modificada, tolerante ao herbicida Roundup Ready e qualquer germoplasma derivado do mesmo princípio de manipulação laboratorial.

A 5ª Turma do Tribunal Regional da 1ª Região, por maioria, deu provimento às apelações, apontando para a desnecessidade da realização do prévio estudo de impacto ambiental e do relatório de impacto ambiental (EIA/Rima) generalizado para a liberação comercial de toda soja geneticamente modificada, ficando tal exigência a critério dos órgãos dotados de competência legal e técnica de exigí-los, sempre e quando indispensáveis, à luz de cada caso concreto, fundamentando-se a decisão, basicamente, na necessidade de equilíbrio entre os princípios de precaução, proteção ao consumidor e desenvolvimento econômico.

3 Órgãos de regulamentação, fiscalização e controle

3.1 A Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária)

A Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) é o órgão responsável no Brasil pela vigilância sanitária na fabricação, distribuição e comercialização de alimentos de origem não animal ou vegetal, que sofreram processo de industrialização. Criada pela Lei 9.782, de 26 de janeiro de 1999, com natureza jurídica de autarquia sob regime especial vinculada ao Ministério da Saúde, caracteriza-se pela maior independência administrativa, em relação a outros tipos de autarquia, em face da estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira, bem como pelo exercício de atividade reguladora (arts. 3º e 4º da Lei 9.782)¹⁹.

A agência tem por finalidade institucional, no que diz respeito à garantia da segurança alimentar, promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o

controle de portos, aeroportos e de fronteiras (arts. 1º, 3º, 6º e 7º, I da Lei 9.782/1999).

Essa atuação é compartilhada com outros órgãos da Administração Pública, tanto federal, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), bem como dos Estados e Municípios, integrando o denominado Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cujo papel de coordenação cabe à agência. A agência pode delegar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a execução de atribuições que lhe são próprias, excetuadas as relativas ao controle da importação e exportação de produtos e controle e fiscalização de medicamentos (art. 8º, §§ 1º e 2º, da Lei 9.782/1999).

Cabe à Anvisa regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública, incluídos os alimentos, bebidas e águas envasadas²⁰, destacando-se neste aspecto o controle e fiscalização dos aditivos alimentares e coadjuvantes de tecnologia alimentar (art. 7º da Lei 9.782/1999)²¹.

Cabe ainda à agência aprovar as alegações de propriedade funcional ou de saúde dos alimentos para que constem de sua rotulagem. Os registros de alimentos com alegações são realizados mediante procedimento de comprovação de segurança de uso e de eficácia, através de relatório técnico científico apresentado pela empresa interessada, atendendo aos critérios estabelecidos pela Anvisa (Resoluções 17/1999, 18/1999, 19/1999).

A Lei 9.782, de 26 de janeiro de 1999, em seu art. 7º, inciso X, estabelece, ainda, a atribuição a Agência Nacional de Vigilância Sanitária para conceder e cancelar o Certificado de Cumprimento de Boas Práticas de Fabricação. A certificação, após

¹⁹ A agência surge num contexto de criação de agências reguladoras da Administração Pública Federal no Brasil, resultado direto do processo de retirada do Estado da economia e de proposta de modernização do aparelho estatal, característicos do neoliberalismo. O sistema foi adotado nos moldes do modelo norte-americano regulador, marcado por agências dotadas de notável poder de fiscalização, regulamentação e por vezes pela arbitragem e mediação. O exercício de referidos poderes vem delimitado por lei, da qual resulta a concepção de cada agência.

²⁰ Dentre as portarias adotadas pela Agência, no âmbito de seu poder regulamentar, no que concerne à segurança alimentar, merecem destaque Portaria 396, de 30 de abril de 1999 (retificada para Resolução 16/1999) – Procedimentos para Registro de Alimentos e ou Novos Ingredientes; Portaria 397, de 30 de abril de 1999 (retificada para Resolução 17/1999) – Diretrizes Básicas para Avaliação de Risco e Segurança dos Alimentos; Portaria 398, de 30 de abril de 1999 (retificada para Resolução 18/1999) – Diretrizes Básicas para Análise e Comprovação de Propriedades Funcionais e ou Saúde Alegadas em Rotulagem de Alimentos; Portaria 399, de 30 de abril de 1999 (retificada para Resolução 19/1999) – Procedimentos para Registro de Alimento com Alegação de Propriedades Funcionais e ou Saúde em sua Rotulagem.

²¹ A principal discussão sobre o emprego de aditivos na produção de alimentos resulta da controvérsia entre a necessidade e a segurança de seu uso. Embora sob o ponto de vista tecnológico haja benefícios alcançados com a utilização de aditivos alimentares, existe a preocupação constante quanto aos riscos toxicológicos potenciais decorrentes da ingestão diária dessas substâncias químicas.

respectivo procedimento, garante por escrito, ou de forma equivalente, que os alimentos ou os sistemas de controle de alimentos atendem aos requisitos estabelecidos pela Agência relativos à inocuidade para a saúde. Baseia-se na inspeção contínua em uma linha, na auditoria dos sistemas de garantia de qualidade e na análise dos produtos acabados. A validade da certificação é de dois anos.

São ainda atribuições da Anvisa relativas à segurança alimentar anuir com a importação e exportação inclusive de alimentos, bebidas e águas envasadas; proibir a fabricação, a importação, o armazenamento, a distribuição e a comercialização de produtos e insumos, em caso de violação da legislação pertinente ou de risco iminente à saúde; cancelar a autorização de funcionamento e a autorização especial de funcionamento de empresas, em caso de violação da legislação pertinente ou de risco iminente à saúde; coordenar e executar o controle da qualidade inclusive alimentos, bebidas e águas envasadas (arts. 8º, II e 7º, IV, VII, VIII, IX, X, XV, XVI, XXII da Lei 9.782/1999).

Por fim, vale destacar casuística jurisprudencial a respeito da função reguladora da agência²². Trata-se de recurso proposto pela Associação Nacional das Indústrias de Biscoito (ANIB) perante o TRF 1ª Região objetivando a suspensão dos efeitos da Resolução 24/2010, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que disciplina sobre a veiculação de publicidade de alimentos que contenham “quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional”.

A apelante alegara em seu recurso que a referida resolução estaria eivada de inconstitucionalidade, tendo em vista que foi editada sem que houvesse prévia edição de lei federal sobre a matéria, conforme preceitua o art. 220, § 3º, inciso II, e § 4º, da Constituição Federal, razão pela qual a Anvisa teria exercido indevidamente competência legislativa. Acrescenta que a própria Carta Magna, ao estabelecer que lei federal possa restringir a publicidade de um modo geral, elencou, no § 4º do art. 220, os produtos que poderiam oferecer risco à saúde e em relação aos quais deveriam ser alertados

os consumidores, não figurando no rol os alimentos e bebidas não alcoólicas.

Apreciando o recurso o tribunal entendeu, baseado em precedentes, que não compete à Anvisa disciplinar, por meio de resolução, a propaganda e a publicidade de produtos que possam ser nocivos à saúde ou ao meio ambiente, ante a ausência de previsão legal, dando razão à apelante.

O posicionamento apontado, contudo, resulta em esvaziamento da função reguladora da agência, não levando em devida conta a sua natureza e a necessidade de contar com liberdade regulamentar dotada de maior elasticidade. Não leva em adequada consideração, ademais, que a Agência tem por finalidade institucional, no que diz respeito à garantia da segurança alimentar, promover a proteção da saúde da população, por intermédio, inclusive, do controle da comercialização de produtos (arts. 1º, 3º, 6º e 7º, I, da Lei 9.782/1999), bem como o disposto na legislação consumerista que estabelece no art. 55, § 1º, que

[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias.

3.2 O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa

Visto o papel desempenhado pela Anvisa, necessário se faz, em complemento, analisar a atividade paralela desempenhada pelo Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O Mapa é o responsável pela inspeção de produtos de origem animal e vegetal, não sujeitos a procedimento fabril, estabelecendo padrões de produção, comercialização, distribuição e classificação.

Conta com uma estrutura fixa de cinco secretarias: Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI), Secretaria de Produção e Agroenergia (SPA), Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (SDC) e Secretaria de Política Agrícola (SPA)²³.

Destaca-se da estrutura apontada a Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), responsável pela execução das ações de prevenção, controle e erradicação de

²² O precedente mencionado, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, se encontra assim ementado: “*Propaganda e publicidade de alimentos potencialmente nocivos à saúde. Ausência de previsão legal.* Não compete à Anvisa disciplinar, por meio de resolução, a propaganda e a publicidade de produtos que possam ser nocivos à saúde ou ao meio ambiente, ante a ausência de previsão legal. Unânime.” (AI 0017377-33.2011.4.01.0000/DF, rel. Des. Federal Daniel Paes Ribeiro, em 16/09/2011).

²³ Extraído do sítio <<http://www.agricultura.gov.br> em 04/10/2011.

doenças animais e de pragas vegetais, bem como por assegurar a origem, a conformidade e a segurança dos produtos de origem animal e vegetal destinados à alimentação humana ou animal e também a idoneidade dos insumos em uso na agricultura e pecuária.

No setor de produção animal, a secretaria responde pelas ações de vigilância sanitária e combate à doenças veterinárias, inspeciona a industrialização de produtos de origem animal, a fabricação de medicamentos veterinários, a comercialização de sêmen para inseminação artificial e fiscaliza e classifica os produtos, subprodutos e resíduos animais de valor econômico.

Na produção vegetal, responde pela vigilância fitossanitária, inspeciona e fiscaliza a produção de sementes, mudas, fertilizantes, corretivos, inoculantes, estimulantes e biofertilizantes, controla o registro, a classificação e a fiscalização do comércio de bebidas e da produção de uvas, vinho e derivados, inspeciona a utilização de agrotóxicos e seus componentes, além de fiscalizar e classificar os produtos, subprodutos e resíduos vegetais de valor econômico.

Também é responsável por inspecionar atividades que envolvam organismos geneticamente modificados na sua área de atuação (art. 16, II e III, da Lei 11.105/2005), bem como pelo controle de resíduos contaminantes e a fiscalização de importação e exportação de animais, vegetais, produtos e insumos agropecuários nos portos, aeroportos e fronteiras do País. Coordena ações de análise e diagnóstico de pragas e doenças e expede certificados sanitários e fitossanitários para exportação de produtos agropecuários e insumos.

No exercício da atividade de inspeção a atuação do Mapa apresenta como instrumento de destaque e o SIF – Selo de Inspeção Federal. Trata-se de carimbo apostado ao alimento que atesta o controle de produção e qualidade do produto de alimentos de origem animal, comestíveis ou não comestíveis, quando comercializado em mais de um Estado-membro ou para fora do País. Além do SIF, há previsão, no âmbito dos Estados, dos Selos de Inspeção Estadual (SIE), para os alimentos vendidos apenas em um determinado Estado, apostado pela respectiva Secretaria de Agricultura, bem como dos Selos de Inspeção Municipal (SIM), para os produtos vendidos dentro de um determinado Município, concedidos pela respectiva Secretaria Municipal de Saúde.

4 Responsabilidade penal e sanções

Dentre as práticas mais comuns aptas a afetarem de forma incisiva o bem jurídico segurança alimentar apresentam-se as fraudes alimentares. No Código Penal brasileiro os tipos relacionados diretamente com a preservação da segurança alimentar e as hipóteses de fraude alimentar penalmente sancionadas se encontram previstos no Capítulo III (*Dos Crimes contra a Saúde Pública*), do Título VIII (*Dos Crimes contra a Incolumidade Pública*), Parte Especial do CP (Código Penal)²⁴.

Os arts. 272 e 273 do Código Penal tratam da corrupção, adulteração, ou falsificação de substância alimentícia ou medicinal destinada ao consumo, bem como da alteração de substância alimentícia ou medicinal, modificando-se a qualidade ou reduzindo-se o valor nutritivo ou terapêutico, ou suprimindo, total ou parcialmente, qualquer elemento de sua composição normal, ou substituindo a substância ou produto por outro de qualidade inferior.

As penas são aplicáveis também a quem “vende ou expõe à venda ou tem em depósito para vender tais substâncias”, sujeitando o infrator à pena de reclusão de 4 (quatro) a 8 (oito) anos e multa, no caso de substância alimentícia e a elevada pena de reclusão, de 10 (dez) a 15 (quinze) anos, e multa, no caso de produto para fins terapêuticos e medicinais, conforme redação dada pela Lei 9.677, de 02/07/1998²⁵.

Exemplo de prática tipificada no art. 272 é a adição de sulfito de sódio às carnes putrefatas, tornando-as com aparência saudável²⁶, a adição de água no leite, para aumentar o seu volume, reduzindo-se o seu valor nutritivo, ou a alteração na composição de alimentos

²⁴ Sobre o tema vale conferir: C. DELMANTO. *Código Penal Comentado*. São Paulo: Renovar, 2000. A respeito dos aspectos processuais: J. MIRABETE. *Código de Processo Penal interpretado*. São Paulo: Atlas, 2000.

²⁵ Sobre a distinção entre alimentos e produtos para fins terapêuticos e medicinais, confira-se: G. MAZZA. *Alimentos funcionais: aspectos bioquímicos y de procesado*. Zaragoza: Acibria, 1998, p. 408.

²⁶ “A adição de sulfito de sódio à carne crua e moída não é permitida pela legislação vigente (Decreto 55.871 e o Decreto Estadual 12.486/1978, bem como pela Res. 7/76 da CNNPA do Ministério da Saúde), da absorção dessa substância, em mistura com a carne moída crua, pode resultar dano à mucosa do aparelho digestivo humano, sendo tal adicionamento enquadrado também no art. 41 do Decreto-Lei 986/1969, como capaz de caracterizar a adulteração da carne pré-moída. Se a pessoa que expõe à venda, mantém em depósito para tal fim, vende ou entrega a consumo substância nociva à saúde é a mesma que corrompeu, adulterou ou falsificou tal substância, caracteriza-se o crime único do art. 272 do CP.” (RT 598/295).

dietéticos destinados a diabéticos. Exemplo de prática tipificada no art. 273 ocorre no caso de medicamentos que não contêm em sua composição as substâncias apontadas em bula e/ou registradas junto à autoridade sanitária federal competente.

As condutas fraudulentas apresentam a modalidade culposa, com a respectiva redução penal (arts. 272, § 2º e 273, § 2º do Código Penal), que pode resultar, exemplificativamente, de negligência no controle do processo de industrialização.

Possuem como bem jurídico primário tutelado a saúde pública. Diante disso, não se tem admitido, em regra, a aplicação do princípio da insignificância para exclusão da tipicidade material dos delitos, ainda diante de pequena quantidade de produto eventualmente apreendido, tendo em vista o grau de reprovabilidade do comportamento, decorrente da expressividade do bem jurídico protegido e lesionado com a conduta²⁷.

Os crimes são de ação múltipla, admitindo a fungibilidade entre os núcleos e se consumam no momento em que a substância se torna potencialmente nociva à saúde, ou seja, já no momento da fabricação e exposição para comercialização²⁸, com a simples guarda, pelo mero fato de se ter em depósito o produto ilícito com o propósito de venda, não se admitindo, por tal motivo, a eventual alegação de flagrante preparado²⁹. Tratam-se, ademais, de crimes de perigo abstrato³⁰.

Vale destacar, ainda, o disposto no art. 273, § 1º-B, I, do Código Penal, que tipifica a ação de vender, expor à venda ou ter em depósito para fins de comércio, distribuir ou entregar a consumo produto sem registro, quando este é exigível no órgão de vigilância sanitária. A respeito especificamente dessa modalidade se tem entendido ser inepta, sob pena de prejuízo para a defesa, eventual denúncia que não especifique os produtos sujeitos à registro e que estariam sendo comercializados, expostos à venda ou mantidos em

depósito, tendo em vista que a Lei 6.360/1976 isenta alguns produtos de tal formalidade³¹.

No que concerne à competência para o processo e julgamento dos crimes mencionados em regra é da Justiça Estadual, salvo quando houver indícios da internacionalidade do delito, ou seja, indícios de que os alimentos e medicamentos que constituem objeto material dos delitos sejam oriundos do exterior, quando então a competência será do Judiciário Federal³².

Mais adiante, o art. 274 do CP cuida do emprego de processo proibido ou de substância não permitida expressamente pela legislação sanitária, como revestimento, gaseificação artificial, matéria corante, substância aromática, antisséptico, substância conservadora ou qualquer outra assemelhada. Exemplo da prática tipificada é o da adição de “brometo de potássio” na indústria de panificação. Alegação comum nesses casos é a de que, se usada em pequena quantidade, a substância não é nociva à saúde. O tipo penal, contudo, não exige a nocividade da quantidade da substância aditiva aplicada, contentando-se com a simples adição não permitida pela legislação sanitária, tratando-se de crime de mera conduta³³.

O art. 275 do CP trata sobre invólucro ou recipiente com falsa indicação. O art. 276 do CP incrimina com pena de reclusão de 1 (um) a 5 (cinco) anos e multa, o agente que vende ou expõe à venda, tem em depósito para venda ou entrega à consumo de qualquer forma os produtos nas condições previstas nos arts. 274 e 275. O art. 277 do CP, por sua vez, incrimina a posse de substâncias destinadas à falsificação de produtos alimentícios, terapêuticos ou medicinais.

Saliente-se que nos crimes contra a saúde pública e que atingem a segurança alimentar aplica-se o disposto no art. 258 do CP, significando dizer que

[...] se do crime de perigo comum resulta lesão corporal de natureza grave a pena privativa de liberdade é aumentada de metade; se resulta morte é aplicada em dobro. No caso de culpa, se do fato resulta lesão corporal, a pena aumenta-se de metade; se resulta morte, aplica-se a pena cominada ao homicídio culposo, aumentada de um terço.

²⁷ Nesse sentido já se posicionou o Superior Tribunal de Justiça (STJ) no HC 93870/RJ, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 5ª Turma – STJ (Superior Tribunal de Justiça), DJe 23/11/2009.

²⁸ CC 34540/SP, rel. Min. Felix Fischer, 3ª Seção – STJ, DJ 23/09/2002, p. 221.

²⁹ RHC 23416/DF, rel. Min. Laurita Vaz, 5ª Turma – STJ, DJe 13/12/2010.

³⁰ REsp 915.442/SC, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 6ª Turma – STJ, DJe 1º/02/2011.

³¹ RHC 12264/RS, rel. Min. Gilson Dipp, 5ª Turma – STJ, DJ 10/03/2003, p. 243.

³² CC 10482/PR, rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 3ª Seção – STJ, DJe 1º/02/2011.

³³ Sobre o tema e a distinção entre os conceitos de crimes formais e de mera conduta vale conferir: D. E. JESUS. *Direito Penal, Parte Geral*, v.1, São Paulo: Saraiva, 1998.

Além das condutas tipificadas no Código Penal o Código de Defesa do Consumidor também traz a previsão de ilícitos penais relacionados à segurança alimentar. Ante a possível duplicidade de previsão de práticas assemelhadas eventual conflito aparente de normas penais deve ser resolvido com base no princípio da especialidade, em conformidade com o disposto no art. 12 do Código Penal (“As regras deste Código aplicam-se aos fatos incriminados por lei especial, se esta não dispuser de modo diverso”), ratificado pelo art. 61 do Código de Defesa do Consumidor.

O art. 63 do CDC (Código de Defesa do Consumidor) tipifica a conduta de “omitir dizeres ou sinais ostensivos sobre a nocividade ou periculosidade de produtos, nas embalagens, nos invólucros, recipientes ou publicidade”, inclusive alimentares. A pena é a de detenção de seis meses a dois anos e multa.

Exemplo de hipótese da conduta tipificada é a ausência de indicação de determinado componente presente no alimento apto a potencializar efeito nocivo em relação a pessoas com particular condição de saúde, como é o caso do sódio em relação aos hipertensos ou da proteína glúten para quem possui hipersensibilidade a tal componente (doença celíaca).

Trata-se de delito omissivo próprio, que não admite a tentativa, e que se consuma com a mera omissão do fornecedor em alertar o consumidor dos riscos porventura oferecidos por produtos alimentícios colocados no mercado. Admite-se a forma culposa, com pena reduzida de detenção de 1 (um) a 6 (seis) meses ou multa.

O art. 64 do CDC incrimina a omissão na comunicação às autoridades e consumidores da “nocividade ou periculosidade de produtos cujo conhecimento seja posterior à sua colocação no mercado”. A pena é a de detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos e multa. Incorre nas mesmas penas quem deixar de retirar do mercado, imediatamente, quando determinado pela autoridade competente, os produtos nocivos ou perigosos.

Mais uma vez se procura proteger é o direito à informação e a incolumidade do consumidor, desta feita em relação a produtos que venham a apresentar algum problema após o seu lançamento. A nocividade ou periculosidade que se busca evitar é aquela decorrente da colocação do produto no mercado apta a acarretar riscos à saúde ou segurança além dos normais e previsíveis em decorrência da própria natureza do produto alimentar, ou de sua normal

fruição, em conformidade com os conhecimentos técnicos e científicos vigentes (art. 8º do CDC).

O art. 66 do CDC tipifica a conduta de “fazer afirmação falsa ou enganosa, ou omitir informação relevante sobre a natureza, característica, qualidade, quantidade, segurança, desempenho, durabilidade, preço ou garantia de produtos ou serviços”, prevendo a pena de detenção de 3 (três) meses a 1 (um) ano e multa, incorrendo nas mesmas penas quem patrocina a oferta. Se o crime é culposos a pena é a de detenção de 1 (um) a 6 (seis) meses ou multa.

Bem jurídico protegido é a higidez da relação de consumo, a economia popular e a incolumidade dos destinatários. O sujeito ativo é qualquer pessoa, contudo geralmente a prática recai sobre o responsável pela elaboração das ideias do anunciante, como o responsável pelo departamento de publicidade de uma empresa. Elemento subjetivo do tipo do *caput* do art. 66 é o dolo, ou seja, a vontade livre e consciente de fazer afirmação falsa ou enganosa, ou então de omitir informação relevante sobre a natureza, características, quantidade ou qualidade do produto.

Questão objeto de debate jurisprudencial é a de se saber se a falta de tradução de informações constantes do invólucro de produtos importados configura o crime do art. 66 do CDC. Há entendimento no sentido de que

[...] embora o art. 31 do Código de Defesa do Consumidor, que não figura entre as disposições penais, exija que as informações sobre os produtos e serviços ofertados estejam em língua portuguesa, a falta de tradução dos textos informativos dos bens comercializados não constitui o crime do art. 66 do mesmo Diploma, pois a conjugação de dois dispositivos para a criação de outro tipo penal é vedada pelos princípios basilares do Direito Penal.

Não obstante, no mesmo julgamento, pode-se conferir voto vencido em sentido oposto:

Em se tratando de proteção ao consumidor, a conduta do fornecedor que traz informação de seu produto em língua estrangeira, não acessível ao público em geral, produz efeitos idênticos ao daquele que omite informação relevante sobre a natureza, característica, qualidade, quantidade, segurança, desempenho, durabilidade, preço ou garantia de produtos ou serviços, sendo passível de configurar o delito previsto no art. 66 da Lei 8.078/1990, o que justifica a sua apuração através de inquérito policial³⁴.

³⁴ TACRIM-SP, 3ª C., HC 272.306-2, j. em 13.2.96, rel. Juiz Ciro Campos, m.v., RJTACRIM 30/317-321. No mesmo sentido, vale ainda conferir: “Crime contra o consumidor. Art. 66 do CDC. Descaracterização.

Trata-se de crime de mera conduta, de perigo, que se consuma com a simples afirmação falsa, veiculada por qualquer meio de comunicação ou publicidade, ou pela omissão de informação reputada relevante. Admite-se a tentativa, na modalidade comissiva. O § 1º do art. 66 do CDC fala igualmente de quem patrocina a oferta. Patrocinar significa estipendiar, proteger, favorecer, beneficiar a veiculação, sabendo ser a mensagem falsa ou enganosa.

A forma culposa se encontra insculpida no § 2º do art. 66. A respeito da modalidade culposa, no que concerne ao prazo de validade do produto, se tem entendido que

[...] sendo obrigação de todo fornecedor, produtor ou comerciante garantir aos consumidores o conhecimento da durabilidade do produto ofertado, incorre nas raías do art. 66, § 2º, da Lei 8.078/1990 aquele que deixar de prestar tal informação ³⁵.

Vale destacar, ainda, a norma prevista no art. 76 do CDC que prevê como circunstância agravante dos crimes nele tipificados o fato de “serem praticados em operações que envolvam alimentos, medicamentos ou quaisquer outros produtos ou serviços essenciais”.

Mencione-se, por fim, os tipos previstos na Lei 8.137, de 27 de dezembro de 1990, que versam sobre a defesa da ordem econômica e que de alguma forma se relacionam com a segurança alimentar, elencados nos incisos do art. 7º.

O inciso II tipifica penalmente a conduta daquele que

[...] vender ou expor à venda mercadoria cuja embalagem, tipo, especificação, peso ou composição esteja em desacordo com as prescrições legais, ou que não corresponda à respectiva classificação oficial.

O tipo visa que o consumidor não seja enganado, com adições ou subtrações de ingredientes que alterem a forma, a qualidade e a quantidade do produto. Caso comum é o da adição de água em carne

exposta à venda além do limite máximo estabelecido pelo Ministério da Agricultura³⁶.

A prática do inciso III consiste na mistura de gêneros e mercadorias de espécies diferentes para vendê-los ou expô-los à venda como puros. O inciso IV incrimina a hipótese de “aviso de inclusão de insumo não empregado na produção do bem”, inclusive de natureza alimentar.

Por último o inciso IX do art. 7º prescreve como delito o fato de “vender, ter em depósito para vender ou expor à venda ou, de qualquer forma, entregar matéria-prima ou mercadoria, em condições impróprias ao consumo”.

Hipótese de ocorrência da conduta é a exposição à venda de carnes em estado de putrefação, em açougues ou feiras livres geralmente quando não submetidas aos cuidados indispensáveis (como de refrigeração). A respeito do delito em apreço se tem decidido que basta a presença de alimentos com prazo de validade vencido expostos à venda para a caracterização do delito, não se exigindo sequer que os produtos alimentícios estejam de fato impróprios para o consumo, sendo irrelevante que após a apreensão da mercadoria se constate, através de análise laboratorial, que a mesma ainda era própria para o consumo, visto que o delito em apreço é de perigo abstrato, aperfeiçoando-se com a mera transgressão da norma incriminadora, independentemente de comprovação da impropriedade material ou real do produto ³⁷.

Aspectos conclusivos

Do ponto de vista formal e legislativo, o Brasil se mostra devidamente aparelhado no tema segurança alimentar, como se pode constatar da exposição analítica feita acerca da legislação e dos órgãos de controle. A concentração de esforços deve ser voltada, a partir de tal constatação, para a efetiva implementação do direito, através da adequada coordenação dos mecanismos postos à disposição pelo legislador, bem como com a adoção de políticas públicas eficientes e a atuação eficaz dos entes de fiscalização e controle existentes.

Percebe-se, ainda, uma evolução positiva do direito no País. Antes limitado a questões relativas à

Produtos importados sem a devida especificação em português. Falta de tradução pode constituir infração administrativa, e não crime. Trancamento do inquérito policial determinado.” Do voto vencedor se extrai: “A falta de informações em língua portuguesa nos produtos importados pode constituir infração administrativa, jamais o crime do art. 66 do CDC, e também não se enquadra em quaisquer das outras normas da Lei 8.078/1990” (TACRIM-SP, 3ª C., HC 272.306/2, j. em 13/02/1996, rel. desig. Juiz Ciro Campos, m.v., RT 730/542-545).

³⁵ TAMG, 2ª C. Crim., Ap. Crim. 196.784-4, j. em 13/02/1996, rel. Juíza Myrian Saboya, m. v., RJTAMG 62/363-371 e RT 731/629-634.

³⁶ Extraído do site: <www.agricultura.gov.br/animal>, consultado em 06/10/2011.

³⁷ TACRIMSP, 13ª C., Ap. 986.425-8, j. em 27.2.96, rcl. Juiz Roberto Mortari, v.u., RT 730/566-567.

composição e à qualidade dos alimentos, foi ampliado para incorporar a busca pelo acesso universal aos alimentos em quantidade apropriada. Passou-se a prestigiar com equivalente relevância dois aspectos indissociáveis e imprescindíveis, mormente em país marcado por realidade socioeconômica desigual, consistente na ausência de fome e má-nutrição e alimentação de qualidade, entendendo-se a segurança alimentar de forma ampla como

[...] a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis³⁸.

Bibliografia

BOBBIO N., *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CORDINI G. – FOIS P. – MARCHISIO S., *Diritto ambientale – Profili internazionali europei e comparati*. Torino: G. Giappichelli Editore, 2008.

DELMANTO C., *Código Penal Comentado*. São Paulo: Renovar, 2000.

FILOMENO J., *Manual de Direitos do Consumidor*. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES CANOTILHO J., *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

JESUS D., *Direito Penal, Parte Geral. Vol.1*. São Paulo: Saraiva, 1998.

MARMELSTEIN G., *Curso de Direitos Fundamentais*. Ed. Atlas: São Paulo, 2008.

MAZZA G., *Alimentos funcionais: aspectos bioquímicos y de procesado*. Zaragoza: Acribia, 1998.

MIRABETE J., *Código de Processo Penal Interpretado*. São Paulo: Atlas, 2000.

SAAD E., *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: LTr.

VALENTE F., *Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas*. Cortez Editora, São Paulo, 2002.

³⁸ Art. 3º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN – Lei 11.346/2006.